

RECUEIL DES PROCEDURES ET PRATIQUES PARLEMENTAIRES

LE SENAT DE MADAGASCAR

Avant propos

Introduction

Le Sénat de Madagascar existait depuis 1959. Mais la loi constitutionnelle du 07 novembre 1972 l'a « mis en veilleuse » en confiant au Gouvernement le pouvoir de légiférer par voie d'ordonnances sur toutes les matières qui relèvent du domaine de la loi. Puis, en 1975, la Constitution de l'époque a omis toute disposition relative au Sénat. Sa réinstauration n'a été prévue qu'en 1992 en vertu de la Constitution du 18 septembre 1992, adoptée par référendum le 19 août 1992 et promulguée le 18 septembre de la même année. Depuis, le parlement malagasy est redevenu théoriquement bicaméral car le Sénat n'a été mis officiellement en place, et n'a pris effectivement ses activités que le 1^{er} mai 2001.

Actuellement, le Sénat est la deuxième Institution de l'Etat après le Président de la République. Cette position tient entre autres du fait qu'en cas de vacance de la présidence de la République, c'est le Président du Sénat qui est appelé provisoirement à assumer la fonction du Chef de l'Etat.

Outre les fonctions classiques dévolues à toute assemblée législative : vote des lois, contrôle des actions de l'Exécutif, le Sénat représente les Provinces Autonomes. Il est également consulté par le Gouvernement pour donner ses avis en matières économique, sociale et d'organisation territoriale.

Chapitre I – Les sources du droit parlementaire

A l'instar de tous les pays disposant d'une Constitution écrite, celle-ci constitue la principale source de son droit parlementaire, en particulier sénatorial.

Section 1 - Sources écrites (Constitution, dispositions organiques, règlement intérieurs...)

La Constitution du 18 septembre 1992, modifiée par les lois constitutionnelles n°95 001 du 13 octobre 1995 et n°98 001 du 08 avril 1998, est celle qui est actuellement en vigueur et à laquelle le droit sénatorial y puise sa source. En effet, le Sénat y est énoncé dans son titre III, art. 41 en tant qu'Institution de l'Etat. Il exerce avec l'Assemblée Nationale la fonction législative.

Deux Ordonnances et trois Arrêtés s'ajoutent à la Constitution pour compléter les dispositions d'ordre général qui y sont stipulées.

Il s'agit des Ordonnances n°2000 001 du 05 janvier 2001 portant loi organique relative au Sénat et n°2001 001 du 23 avril 2001 portant loi organique relative à l'organisation et au fonctionnement du Sénat.

Les Arrêtés n°2001 01, 2001 02, 2001 03 fixent respectivement le règlement intérieur du Sénat, l'organisation générale de ses Services, la structure et les missions de ces Services. Ces Arrêtés signés par le Président du Sénat déterminent, d'une manière générale, les modalités d'application des Ordonnances citées précédemment.

Section 2 - Sources non écrites (pratiques, coutume...)

Il est à noter que le droit sénatorial malagasy s'inspire largement de la grande famille du droit parlementaire francophone.

Il convient toutefois de souligner que ce droit malagasy, pour diverses raisons, a des particularités. Parmi lesquelles, relevons le processus d'adoption de loi au niveau du Sénat malagasy. En effet, à l'issue des explications apportées par le Département ministériel chargé de présenter un projet de texte, tous les Sénateurs tiennent à huis clos une réunion dénommée « Commission plénière » qui est consacrée d'une manière générale aux discussions internes du projet ou de la proposition de texte en question. Elle précède la séance plénière au cours de laquelle les éventuels débats et les votes se déroulent en public. Cette étape, même non prévue par des dispositions écrites, semble être acquise.

Section 3 – La jurisprudence des Cours constitutionnelles

Rien de particulier à signaler sur ce point en ce sens que la Haute Cour Constitutionnelle malagasy, qui est la juridiction constitutionnelle à Madagascar, n'a pas encore eu à statuer sur un problème relatif à l'élection ou nomination d'un Sénateur ou aux décisions du Sénat. D'autant que le Président du Sénat, comme tous les Chefs d'Institution de la République de Madagascar peut consulter cette instance juridictionnelle pour demander son avis sur des décisions qu'il va prendre.

Chapitre II – le mandat parlementaire

Section I – Généralités : nature juridique, caractères (mandat professionnel ou non professionnel)...

Les membres du Sénat portent le titre de Sénateurs de Madagascar.

La durée du mandat d'un sénateur est de 06 ans. Elle s'écoule à partir de la date de sa nomination par le Président de la République ou de son élection par le Collège électoral de la circonscription dont il relève.

Tout mandat impératif est interdit.

Section II – Les régimes électoraux

Aux termes de l'art. 77 de la Constitution : « le Sénat comprend, pour deux tiers, des membres élus en nombre égal dans chaque Province Autonome et pour un tiers, des membres nommés par le Président de la République, en raison de leurs compétences particulières en matières juridique, économique, sociale et culturelle »

§1 – Les modes de scrutin

Le nombre des Sénateurs de Madagascar est fixé par décret pris en Conseil de ministres. Il est de 90 depuis la réinstauration du Sénat de la troisième République.

60 d'entre eux sont élus par le Collège électoral comprenant les membres du Conseil provincial et les Maires au scrutin de liste, sans apparentement, panachage ni vote préférentiel, ni liste incomplète. « Les sièges sont répartis entre les listes à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne ». Le titre II de l'Ordonnance 2001 001 apporte d'autres précisions relatives à l'élection des Sénateurs.

Les 30 sièges restants sont pourvus aux personnes nommées par le Président de la République en application de l'art. 77 de la Constitution, citée supra.

§2 – Les inéligibilités

Le principe veut que tout citoyen peut être élu ou nommé sénateur du moment qu'il remplisse les conditions requises pour l'être suivant le titre II chapitre 1 de l'ordonnance 2000 001 du 05 janvier 2001.

Néanmoins, ne peuvent être éligibles ou nommés sénateurs, les personnes frappées par les art. 6 à 11 du chapitre 2 de la même ordonnance.

En grosso modo, ce sont d'une part, les condamnés, et d'autre part, les personnes pourvues d'un conseil judiciaire, ou privées de leur droit d'éligibilité, empêchant ainsi leur inscription sur une liste électorale.

Les étrangers naturalisés ne sont non plus éligibles (ou nommés) qu'au bout de dix ans à compter de la date du décret de naturalisation sauf deux exceptions prévues par l'art.9 al.2 de l'Ordonnance 2001 001.

Il en est également des femmes qui ont acquis la nationalité malagasy par mariage. En effet, elles ne peuvent être éligibles ou nommées qu'à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date à laquelle cette acquisition ne peut plus faire l'objet d'opposition.

§2 – La représentation des groupes spécifiques (minorités ethniques, religieuses ...)

Tout groupement de personnes légalement constitué ou non, jouissant de ses droits civils et politiques, qu'il soit parti ou coalition de partis politiques ou même organisation économique, sociale et culturelle, peut présenter une liste de candidats par circonscription électorale.

S'avère-t-il, toutefois, nécessaire de rappeler que si les Sénateurs élus sont au nombre égal par Province Autonome ; les Sénateurs nommés par le Président de la République sont choisis en tenant seulement compte de leurs compétences particulières en matières juridique, économique, sociale et culturelle.

§3 – Le financement des campagnes

C'est un sujet d'actualité au sein du microcosme politique à Madagascar. Mais jusqu'à ce jour, aucun texte ne régit le financement des campagnes électorales. Par conséquent, l'Etat ne verse aucune forme d'aide financière aux partis politiques.

§4 – La répartition du temps d'intervention dans les médias publics

L'ordonnance n°2000 001 portant loi organique relative au Sénat est muette sur ce point. Dans sa section II, de la campagne électorale, elle se contente de spécifier les jours de début et fin de la campagne électorale. Début : 15 jours avant la date du scrutin ; fin : 24 heures avant cette même date.

Section 3 – La durée du mandat

§1 – Principe

Les Sénateurs sont élus ou nommés pour six ans. « La nomination du tiers des membres du Sénat doit intervenir dans les vingt et un jours qui suivent la proclamation officielle des résultats des élections des sénateurs » art.64 de l'ordonnance 2000 001.

§2 – Remplacements

En cas d'invalidation, de déchéance, de démission ou de décès d'un Sénateur élu ou nommé, il sera procédé à son remplacement pourvu que la vacance se produise à moins de six mois avant l'expiration du mandat du Sénateur concerné.

S'il s'agit de vacance de siège d'un sénateur élu, il appartient à la Haute Cour Constitutionnelle de proclamer, dans un délai d'un mois, le candidat ayant figuré sur la même liste et venant immédiatement après le dernier élu, ou à défaut, le remplaçant désigné sur cette liste. « Si la liste est épuisée, il est procédé à une élection partielle, au scrutin majoritaire uninominal à un tour, dans un délai d'un mois ».

Si la vacance de siège concerne un sénateur nommé, c'est le Président de la République qui nomme son remplaçant dans les trente jours qui suivent la date de la notification de la vacance par le Président du Sénat.

Notons que le mandat des personnes ayant « remplacé » les sénateurs dont les sièges sont devenus vacants expire en même temps que celui des sénateurs qu'ils sont appelés à remplacer.

§2 – Dissolution

La dissolution du Sénat de Madagascar n'est prévue ni dans la Constitution ni dans un autre texte en vigueur.

Section 4 – Les protections

Les sénateurs de Madagascar sont protégés par diverses dispositions aussi bien constitutionnelles, législatives que réglementaires dans l'exercice de leur fonction.

§1 – Incompatibilité avec les fonctions publiques électives et non électives

Il est expressément stipulé que le mandat de sénateur est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction publique, qu'elle soit élective ou non, sauf l'enseignement. Par conséquent, tout fonctionnaire se portant candidat aux élections sénatoriales est relevé de ses fonctions au jour de la publication de la liste officielle des candidats, et s'il est élu, il sera mis de plein droit en position de disponibilité.

En ce qui concerne les fonctionnaires nommés sénateurs par le Président de la République désirant assumer ce mandat, ils doivent également se mettre en position de disponibilité au plus tard un mois à compter de la date de sa nomination.

§2 – Incompatibilité avec les fonctions privées

Aucune disposition n'empêche le Sénateur d'exercer une ou des fonctions privées. Cependant, il lui est interdit de laisser figurer son nom suivi de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale. Par ailleurs, l'art. 16 de l'Ordonnance 2000 001 l'interdit d'exercer de fonctions conférées par un Etat étranger ou une organisation internationale et rémunérées sur leurs fonds.

Un avocat sénateur ne peut, non plus, durant son mandat accomplir un acte de sa profession, directement ou indirectement, ni pour ni contre l'Etat et ses démembrements ou Etablissements qui lui sont rattachés.

§3 – Le cumul de mandat

Est interdit le cumul de mandat de sénateur avec celui du député, du Président de la République, du membre de la Haute Cour Constitutionnelle, du médiateur de la République, du magistrat des Cours et Tribunaux, du membre du Conseil électoral.

De même, un Sénateur ne peut occuper un poste au sein du Gouvernement ou du Conseil de Gouvernorat.

§4 – Code de conduite et régime disciplinaire

Il est énoncé dans la Constitution que les sénateurs exercent leur mandat suivant leur conscience et dans le respect des règles d'éthique déterminées par tous les autres textes qui régissent le Sénat. Ce qui laisse entendre qu'aucun Sénateur n'est à l'abri des sanctions disciplinaires. Ces sanctions sont, toutefois, limitativement énumérées par l'art.87 du Règlement intérieur du Sénat. Le rappel à l'ordre et le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal sont prononcés par le Président du Sénat ou la Commission concernée. Le rappel à l'ordre avec l'inscription au procès-verbal et la censure sont prononcés par la Commission concernée ou la majorité des membres présents au scrutin secret sur proposition du Président.

Par ailleurs, « tout individu peut saisir par écrit, le Bureau Permanent du Sénat pour mettre en cause les carences ou agissements d'un sénateur. Le Bureau ainsi saisi doit y apporter une réponse circonstanciée dans un délai de six mois ». Art. 69 dernier alinéa de la Constitution.

§5 – Protection juridique

C'est la loi fondamentale malagasy qui protège les Sénateurs afin qu'ils puissent exercer librement leur mandat. Les dispositions de l'art. 69 sont développés dans l'ordonnance 2001 001 en ses art.8 à 11 lesquels explicitent ce régime de protection des Sénateurs. La section 5 ci-dessous traite les immunités parlementaires : irresponsabilité, inviolabilité.

§5 – Les sanctions

La déchéance et la démission d'office sont les sanctions prévues pour violation des dispositions relatives aux obligations qui pèsent sur les sénateurs.

Ainsi, le fait pour un Sénateur de ne pas assister à trois séances ordinaires consécutives du Sénat, sans motif reconnu valable par le Bureau Permanent, le déchoit de sa fonction. Cette sanction frappe également le Sénateur qui est condamné d'une privation d'être élu.

Pour un sénateur qui exerce dans les trente jours qui suivent son mandat, ou qui accepte, une fonction incompatible à son mandat, il sera déclaré démissionnaire par arrêt de la Haute Cour Constitutionnelle à la requête du Président du Sénat. Ce qui ne lui empêche toutefois pas d'être éligible.

Section 5 – Les immunités parlementaires

Tout d'abord, il convient de noter les termes de l'art.11 de l'ordonnance 2001 01 stipulant que « l'immunité ne s'applique ni aux contraventions de police ni aux sanctions spécifiques fiscales ». Elle ne s'applique non plus en cas de flagrant délit pour une infraction criminelle ou correctionnelle, en application des Art.69 dernier alinéa et 81 de la Constitution.

Les immunités parlementaires peuvent toutefois être levées suivant une procédure particulière réglementée par l'art.92 du Règlement Intérieur du Sénat. Les débats sur cette question se

déroulent à huis clos au sein d'une commission composée du Sénateur concerné, du Gouvernement et de 24 sénateurs au plus.

§1 – L'irresponsabilité

Les sénateurs bénéficient de « l'irresponsabilité » qui leur protège contre toute poursuite, recherche, détention, arrestation, détention ou jugement pour les votes ou opinions émis par lui au cours d'une séance de travail au Sénat.

§1 – L'inviolabilité

Le principe d'inviolabilité veut qu'en matière correctionnelle ou criminelle, les sénateurs ne peuvent faire l'objet de poursuite ou d'arrestation qu'avec l'autorisation, soit de l'Assemblée du Sénat pendant la durée des sessions, soit du Bureau Permanent en dehors des sessions.

Section 6 – Le sénateur dans sa circonscription

Puisque le Sénat est une émanation des Provinces Autonomes et des collectivités territoriales, les relations qui existent entre eux semblent être évidentes.

Les sénateurs en tant que membres de droit des Conseils Provinciaux sont les interlocuteurs privilégiés des Maires et les Conseillers Provinciaux. Ils sont également membres des Conseils Régionaux des circonscriptions dont ils relèvent.

Il est recommandé aux Sénateurs de participer activement aux sessions de ces Conseils. Ce qui leur permettrait d'assumer pleinement leur fonction de consultation auprès du Gouvernement notamment en ce qui concerne les questions économiques, sociales, et surtout d'organisation territoriale.

Section 7 – La compétence électorale des parlementaires

Au niveau national, il relève de la compétence du Sénat de désigner deux parmi les neuf membres de la Haute Cour Constitutionnelle. Il nomme également certains membres de la Haute Cour de Justice.

Au niveau des structures décentralisées, les sénateurs ont voix délibérative au sein du Conseil Provincial de la Province Autonome dans le ressort duquel ils ont été nommés ou élus. Ils participent de ce fait à l'élection du Président de ce Conseil ainsi qu'aux membres du bureau.